**Evaluación Capacidad Institucional**

**ENEE**

**Tegucigalpa M.D.C.**

**Octubre 2017**

**I. Antecedentes**

La ENEE fue creada mediante Decreto Ley 48 de 1957, como empresa estatal, verticalmente integrada, responsable de prestar el servicio y de desarrollar, operar y mantener la infraestructura de generación, transmisión y distribución de su propiedad. En ese entonces la empresa se organizó en tres subgerencias regionales responsables de la distribución; y en una subgerencia técnica que tiene a su cargo el manejo de la generación, la transmisión, la preparación de la ingeniería de los proyectos de inversión que adelanta la empresa y la operación del sistema, incluyendo la operación del Centro Nacional de Despacho.

Posteriormente en 1994, se aprobó la Ley Marco del Subsector Eléctrico (“LMSE”) orientada a introducir una reforma que promoviese la participación privada en generación y distribución. En dicha Ley se introdujeron cambios en la dirección sectorial, creando el Gabinete Energético, como responsable de la definición y formulación de políticas del sector eléctrico. También se crea la Comisión Nacional de Energía (“CNE”), como organismo regulador del subsector eléctrico, se definen las reglas generales de la operación del sistema interconectado nacional y se establece el régimen tarifario. La reforma prevista en la LMSE se implementó parcialmente, convirtiéndose el modelo en uno de comprador único, la ENEE, con un Regulador de bajo perfil y limitada autonomía. Con esta visión sectorial, se ejecutaron dos operaciones de préstamo de inversión con el BID para la construcción de líneas de Transmisión y subestaciones (HO-0224 y HO-L1019).

Más adelante Mediante Decreto 404-2013 del 20 de mayo 2014, se publicó la Ley General de la Industria Eléctrica (LGIE)  la cual contempla una nueva estructura, organización y operación para el funcionamiento del sector eléctrico incorporando prácticas modernas de gestión que permitan funcionamiento eficiente del sector. En virtud de la aplicación de esta ley, la ENEE inició su proceso de transformación institucional  en el año 2014, adoptando las medidas necesarias para asegurar la competencia técnica y fiduciaria del recurso humano requerido para su correcta operación. Una de las medidas es su escisión en una empresa generadora, una transmisora y operadora del sistema, y una distribuidora, como empresas de propiedad del Estado, con ENEE como empresa matriz (*holding*) para el aprovechamiento de los recursos renovables y para competir activamente en el mercado.

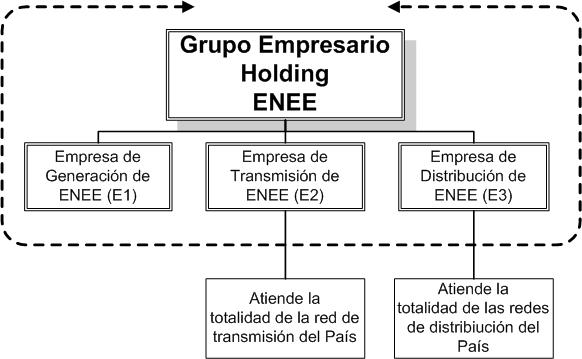
A partir de la creación de dicha ley, se cambia totalmente el manejo estatal cerrado del mercado eléctrico segmentando el mercado y liberalizándolo para que empresas privadas o mixtas puedan acceder al mismo en cualquiera de los rubros establecidos a continuación. Para ello la ley establece claramente que existirán:

* **Comisión Reguladora de Energía Eléctrica (CREE):** que será el ente desconcentrado del Estado hondureño que tendrá funciones de organismo regulador y normativo de la actividad en el territorio de Honduras.
* **Operador del Sistema Eléctrico:** será una entidad de capital público, privado o mixto sin fin de lucro, que tendrá la responsabilidad de operar el sistema eléctrico nacional de Honduras.
* **Empresas Generadoras de Energía Eléctrica:** serán empresas (personas jurídicas) públicas, privadas o mixtas que tendrán la función de generar y producir todo tipo de energía eléctrica una vez que estén habilitadas para hacerlo, pudiendo existir ilimitadamente mientras se encuentren habilitadas en tal sentido.
* **Empresas Transmisoras de Energía Eléctrica:** serán empresas (personas jurídicas) públicas, privadas o mixtas que tendrán la función de transportar la energía eléctrica desde las distintas unidades de generación hasta las redes de distribución de baja tensión una vez que estén habilitadas mediante la correspondiente licencia de operación que establece la ley, pudiendo existir ilimitadamente mientras se encuentren habilitadas en tal sentido.
* **Empresas Distribuidoras de Energía Eléctrica:** serán empresas (personas jurídicas) públicas, privadas o mixtas que tendrán la función de distribuir la energía eléctrica en las redes de distribución de baja tensión hasta los usuarios finales una vez que estén habilitadas mediante la correspondiente licencia de operación que establece la ley, pudiendo existir ilimitadamente mientras se encuentren habilitadas en tal sentido.

En el Art. 29 de la mencionada ley, se establece como medida transitoria, hasta que se empiecen a incorporar nuevas empresas al mercado eléctrico en cada uno de los segmentos expuestos anteriormente, dado que en los mismos deben existir al menos un operador en funcionamiento para darle continuidad del servicio, que la ENEE debe dividirse creando:

* Una Empresa líder de un Grupo empresario o Holding, que transitoriamente incluye la Operación del Sistema Eléctrico Nacional, que sería la actual ENEE.
* Una Empresa de Generación dependiente del Grupo, con todas las actuales funciones de esta incumbencia que tiene la ENEE, pero modernizada y readaptada a las nuevas tendencias del mercado eléctrico.
* Una Empresa de Transmisión del Sistema dependiente del Grupo, con todas las actuales funciones de esta incumbencia que tiene la ENEE, pero modernizada y readaptada a las nuevas tendencias del mercado eléctrico.
* Una Empresa de Distribución dependiente del Grupo, con todas las actuales funciones de esta incumbencia que tiene la ENEE, pero modernizada y readaptada a las nuevas tendencias del mercado eléctrico.

Como parte de estos puntos enunciados precedentemente, en el siguiente esquema empresario:

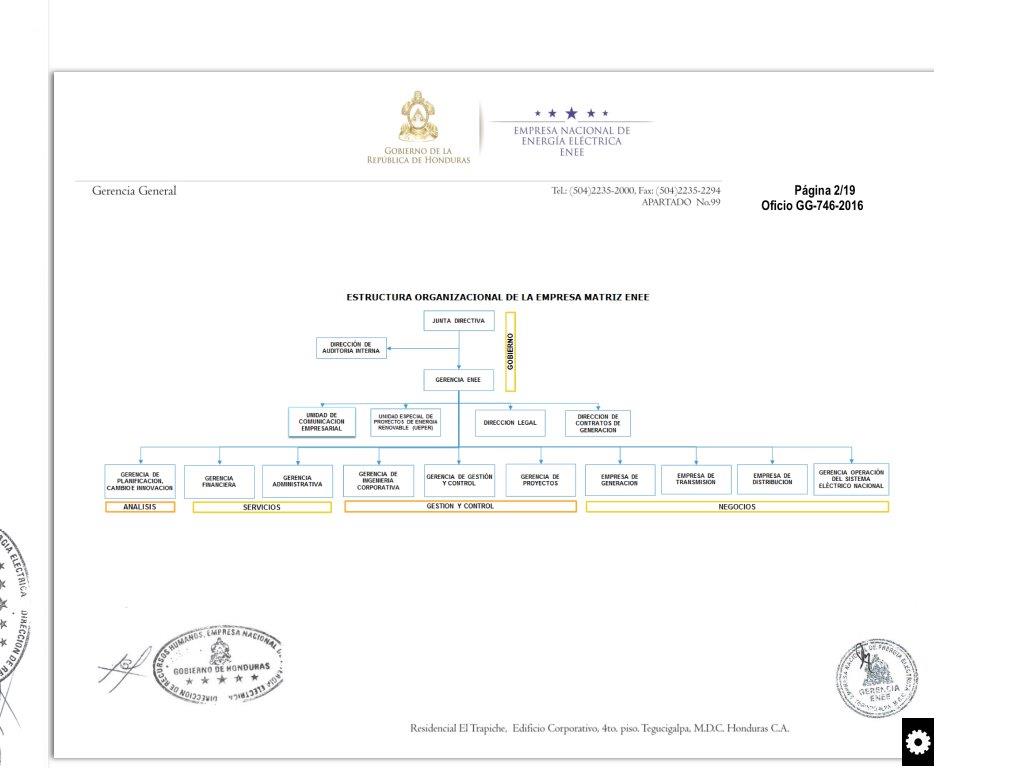


Dentro de este proceso de transformación la ENEE ha estado ejecutando la operación HO-L1039; destinada principalmente al fortalecimiento de la ENEE en el aprovechamiento del MER y fortalecimiento institucional mediante inversiones para conectar el tramo San Buena Ventura- Panaluya con un avance físico aproximado de 84% estando en operación la Subestación San Nicolas desde agosto 2017.

El proceso de reforma ha avanzado considerablemente al haberse elaborado los estatutos de las empresas y las asignaciones de recursos humanos correspondientes a cada área de negocio, asignado los alcances de funciones técnicas y administrativas, constitución de autoridades, estructura funcional operativa, responsabilidades técnicas, financieras y administrativas.

Actualmente, la ENEE se encuentra en preparación una operación adicional, por lo que se requiere elaborar una evaluación de la capacidad institucional de la ENEE, con el objeto de determinar en las condiciones actuales las fortalezas y debilidades para la ejecución esta nueva operación.

La ENEE siempre en el proceso de implementación de la LGIE y su proceso de reforma creo en la ENEE-Holding una estructura de soporte en servicios y gestión y control a las unidades de negocio entre las que se encuentran una gerencia específica para la ejecución de proyectos, así como legal, tecnología de la información, comunicaciones entre otros según se observa en la siguiente figura.



La presente evaluación se ha estructurado, tomando en consideración elementos clave sobre las principales características institucionales, que permitan que la nueva operación se desarrolle garantizando los 3 ejes citados en cuanto a la programación y organización, ejecución y control conforme se indica en la siguiente figura:

1. Coordinación Vertical y Horizontal;
2. Disponibilidad de Servicios Técnicos suficientes para apoyar la ejecución;
3. Agilidad razonable para ejecutar las actividades del programa

* Coordinación interinstitucional
* Capacidad y disponibilidad de articular las diferentes dependencias de ENEE (técnicos, legales y financieros)
* Delegación de autoridad para solicitar y realizar desembolsos
* Delegación de autoridad para gestiones administrativas y de adquisiciones

**Programación**

**y**

**Organización**

**Coordinación de la Operación**

* Gestión por Resultados basada en riesgos
* Seguimiento de indicadores de resultado , impacto y productos
* Planificación de la ejecución de operaciones
* Planificación y priorización de intervenciones de interés sectorial

**Existencia de instancia de planificación y monitoreo de una operación financiada por BID**

* Procedimiento de desembolsos
* Procedimientos para procesos de licitaciones y/o concursos
* Regulación de tiempos máximos y mínimos por proceso
* Normas de control interno

**Normas y procedimientos que regulen la coordinación interinstitucional**

**Ejecución y**

**Control de**

**Actividades**

**Programadas**

* Elaboración de planes de adquisiciones
* Elaboración de documentos base y enmiendas de licitaciones y concursos
* Coordinar/participar en comisiones de evaluación de ofertas
* Elaboración de informes de evaluación

**Estructura para ejecutar las adquisiciones**

* Elaboración de Flujos de caja de acuerdo a compromisos en firme
* Elaboración de solicitudes de desembolsos y justificación de gastos
* Utilización de SIAFI - UEPEX
* Seguimiento a las auditorías externas, incluyendo ejecución de planes de acción de los hallazgos

**Gestión financiera**

* Preparación de la sección técnica de los términos de referencia y licitaciones s/ concursos
* Diseño, construcción y supervisión
* Seguimiento técnico - contractual de contratos
* Disponibilidad de tiempo para participar en procesos y proyectos

**Experiencia en la ejecución de proyectos**

**II. Evaluación**

## Programación y organización

1. **Coordinación de la operación**

La ENEE ha efectuado avances importantes en la implementación del proceso de reforma institucional en apego a la LGIE, segmentando las Unidades de Negocio del grupo, las áreas servicios, gestión y control en apoyo a las Unidades de Negocio, ha asignado el personal requerido a cada Unidad de Negocio establecido las responsabilidades a cada una de ellas, continua pendiente la implementación de los mecanismos de control y registro para la adecuada gestión financiera corporativa y del talento humano que permitan la integración de metas y objetivos, para articular acciones transversales, especialmente aquellas que son por naturaleza multidisciplinarias (técnicos, legales y financieros).

Particularmente en el aspecto técnico, la ENEE continúa siendo teniendo un fuerte liderazgo que en gran medida constituye un elemento institucional con capacidad de estructurar y liderar la coordinación técnica a nivel macro; asimismo en el aspecto administrativo la ENEE se encuentra en condiciones de realizar sus actividades con relativa diligencia.

Pese a los avances y la necesidad sentida de modernizar sus procesos y estructuras, no existe una instancia diferente a la Gerencia General, que articule los objetivos y las diferentes actividades a nivel de detalle, que permitan ejecutar una operación en tiempo y forma. Con lo cual la *Capacidad Institucional en este segmento es Baja con un Riesgo en la Ejecución alto.*

1. **Planificación y monitoreo de una operación financiada por BID.**

En el aspecto sectorial la ENEE tiene capacidad para realizar una focalización técnica de las inversiones a partir de datos estadísticos, conocimiento del sector y criterios de evaluación y selección con riguridad técnica etc. pero las decisiones tienen implicaciones con una combinación técnica – político de estado.

En el aspecto de monitoreo y seguimiento la ENEE ha tenido experiencia en monitoreo y evaluación con los instrumentos que genera las instituciones nacionales como, Sistema de Gestión Presidencial por Resultados (SGPR), Centro Nacional de Información Sector Social (CENISS), Secretaria de Finanzas (SEFIN) por medio del Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras (SNIPH), y, recientemente ha capacitado a un miembros del personal de todas las empresas en Project Monitoring Report (PMR) y Matrices de Resultados procurando incorporar en la formulación y gestión de proyectos la Gestión Basado en Resultados, manejo de riesgos operacionales, establecimiento y seguimiento a medidas de mitigación de riesgos. Sin embargo, la experiencia en el uso y manejo de las herramientas es incipiente a nivel de las Unidades de Negocio y de la misma Holding para la articulación de instrumentos como Plan de Ejecución del Programa (PEP), Plan Operativo Anual (POA), Gestión de Riesgos de Proyectos (GRP), Plan de adquisiciones (PA), la experiencia es escasa ya que ha sido desarrollado por la Unidad Coordinadora del Programa.

Si bien es cierto, la ENEE es la fuente principal para la captura de datos sectoriales, el análisis de los impacto de los mismos en los resultados de las operaciones, el análisis de los instrumentos de evaluación han sido monitoreados y presentados por la Unidad Coordinadora del Programa, con lo cual la *Capacidad Institucional en este segmento es Media con un Riesgo en la Ejecución Medio.*

1. **Normas y procedimientos que regulen la coordinación interinstitucional**

La institución tiene sus regulaciones acerca de los requerimientos para aprobación de estimaciones y las particularidades de los pagos de contratos financiados con operaciones del Banco están definidas en los contratos de provisión específicos. El proceso de pagos de estimaciones, se han aplicado de manera regular a pagos con fondos externos o nacionales, los cuales cumplen los plazos y procedimientos aplicado por la utilización del SIAFI/UEPEX, este proceso de pago ha cumplido con los plazos establecidos en los contratos y ha sido realizado por las instancias institucionales con el seguimiento continuo de la Unidad Coordinadora del Programa, en cuanto al control interno, las funciones de aprobación y autorización de desembolsos están segregadas adecuadamente e incluso se ha actualizado el registro de firmas en el banco acorde a la nueva estructura.

Con respecto a las adquisiciones, si bien es cierto la ENEE desarrolla procesos de licitaciones y concursos y ha participado activamente en procesos de adquisición financiados por operaciones BID, a pesar de firmar una declaratoria de confidencialidad[[1]](#footnote-1) estas prácticas no son ampliamente conocidas y aplicadas por los funcionarios de la ENEE, por lo cual el detalle y requerimientos de confidencialidad, conformación del Comité de Evaluación de Ofertas, evaluación de ofertas, subsanación de documentos etc. ha sido liderado por miembros de la Unidad de Coordinadora del Programa.

Los plazos para cada una de las fases de los procesos de adquisición están regulados en las Políticas de Adquisición aplicadas, como ser los plazos de publicación y de presentación de ofertas, sin embargo los plazos que dependen de respuestas institucionales ya sea técnica o legal, aclaraciones, enmiendas y particularmente solicitudes de contratistas entre otros, generan demoras aún cuando la Dirección Legal por ejemplo ha establecido la buena práctica de asignar un período máximo de respuesta a las solicitudes presentadas por la Unidad Coordinadora de Programa. Es importante acotar que estos plazos impactan los procesos de adquisiciones en general.

La ENEE ha iniciado recientemente el proceso de evaluación y adopción del “Control Interno” como política institucional en apego a directrices del Gobierno Central implementando con el apoyo de ONADICI a la fecha dos evaluaciones institucionales; sin embargo persiste la carencia institucional de manuales de procedimientos, descripciones de puestos, normas y procedimientos en general, por lo que resulta una difícil emprender el camino para adaptar la institución a procedimientos particulares brindados por una fuente de financiamiento externo, a menos que se establezca una Unidad con dedicación exclusiva a esta actividad, con la cual se establezcan acuerdos internos identificando puntos de control institucionales que permitan la articulación de los fondos externos con la fuerte institucionalidad de la ENEE, por lo cual la *Capacidad Institucional en este segmento es Baja con un Riesgo en la Ejecución Alto.*

## Ejecución y control de actividades programadas

1. **Estructura para ejecutar las adquisiciones**

Los funcionarios de la ENEE tienen experiencia en desarrollar procesos de adquisición, especialmente en el marco de la normativa nacional, la planificación y ejecución de las adquisiciones de manera estructurada ha sido desarrollada fundamentalmente por la UCP, por lo que la ENEE no ha tenido experiencia directa desarrollando los procesos de acuerdo a la normativa del Banco, la ejecución de los Planes de Adquisición/SEPA, formulación de expedientes, monitoreo de procesos.

Asimismo, los funcionarios de la ENEE tienen una amplia capacidad técnica para liderar esta sección en la fase de preparación de especificaciones técnicas, presupuestos y las respuestas durante el desarrollo del proceso, sin embargo la articulación de la sección técnica en la elaboración del documento base a utilizar, así como el procedimiento para responder las preguntas a los oferentes la participación de la ENEE ha sido marginal y el proceso es liderado por la Unidad Coordinadora del Programa con el fin de evitar la contaminación del proceso por prácticas inadecuadas.

Adicionalmente los funcionarios de la ENEE han participado en las diferentes fases de los procesos de evaluación de ofertas, entre ellas valoración de información presentada por los oferentes y su valoración para efectos de calificación, análisis ofertas económicas y elaboración de correcciones aritméticas etc., sin embargo estos procesos son liderados por la Unidad Coordinadora del Programa, quienes implementan mecanismos para asegurar las evaluaciones conforme a las Políticas de adquisición del Banco, con lo cual la *Capacidad Institucional en este segmento es Baja con un Riesgo en la Ejecución Alto*

1. **Gestión financiera**

La ENEE en general tiene experiencia en elaborar proyecciones financieras de ingresos y egresos, aplicando los mecanismos que rigen las finanzas públicas nacionales, bajo las directrices de SEFIN, en cual está basado a la programación de compromisos independientemente de la situación de avance real de los mismos, también las liquidaciones de presupuesto se realizan de acuerdo a las directrices de SEFIN, utilizando el sistema SIAFI.

Tomando en cuenta que la gestión financiera de las operaciones financiadas con recursos del Banco, requieren la implementación del módulo SIAFI/UEPEX y SIREP, mismos que implican regulaciones particulares como proyecciones financieras contra compromisos en firme, previo a la justificación del 80% de los valores previamente desembolsado, cumplimiento de condiciones de previas y/o de ejecución, el procedimiento para efectuar pagos de contratos conforme a la norma y las mejores prácticas; todas las cuales son desarrolladas por la Unidad de Coordinadora del Programa.

La ENEE como ente descentralizado, está sujeto a las auditorias del Tribunal Superior de Cuentas sin embargo los hallazgos señalan responsabilidades a título personal de los funcionarios en los diferentes ámbitos legales y son atendidas y evacuadas también a título personal, por lo cual no se establecen planes de acción institucionales para mejoras las normas de control interno, adicionalmente la toma de decisiones en algunas ocasiones se demora por el temor a los posibles reparos del Tribunal Superior de Cuentas

Las auditorias de los fondos de las operaciones del BID, fueron atendidas directamente por la UCP, siendo marginal la participación de la ENEE en las mismas, pese a lo anterior, la ENEE atendió en su momento las recomendaciones contenidas en los informes de auditoría sobre control interno en los casos que se han emitido. A la fecha los reportes de Auditoría manifiestan opinión limpia durante los últimos 6 años. *La Capacidad Institucional en este segmento es medio con un Riesgo en la Ejecución medio*.

1. **Experiencia en la ejecución de proyectos**

La ENEE de acuerdo a la información recopilada cuenta con profesionales de amplio conocimiento del sector capaces de desarrollar las especificaciones de las inversiones requeridas, elaboración y/o revisión de diseños, supervisión en campo de las obras, etc., sin embargo se les dificulta acoplar este conocimiento y experiencia a instrumentos y prácticas adecuadas para la administración y seguimiento de contratos, siendo las limitantes más importantes en la sección de supervisión y administrador de contratos:

1. Demora en la toma de decisiones, aun teniendo la opinión técnica clara, producto de las malas experiencias con el Tribunal Superior de Cuentas, quienes sin criterio técnico cuestionan las decisiones tomadas
2. El personal de la ENEE se ajusta de manera rigurosa a los horarios institucionales por lo que limitan el avance de los contratistas en sus propios horarios de trabajo
3. Subjetividad por falta de normativa lo que en algunos casos genera elasticidad en los requerimientos para el cumplimiento de los contratos
4. Disponibilidad de tiempo para desarrollar actividades adicionales a las ya establecidas.
5. La salida de personal técnico ya sea por jubilación anticipada o retiro voluntario como producto de la reforma institucional provocó en algunas unidades de negocio la perdida de personal altamente calificado apto para la supervisión técnica de los contratos.

Las limitantes anteriores denotan una Capacidad Institucional en este segmento Media con un Riesgo Medio.

## Aspectos Transversales

Es importante mencionar que para asegurar un diseño del esquema de ejecución que permita que el Programa financiado por el Banco, se desarrolle con las mayores probabilidades de alcanzar una ejecución exitosa, se requiere considerar cuatro aspectos importantes que no están sujetas a esta evaluación, pero para efectos tener una visión integral de la situación actual, se han considerado el análisis de los mismos, con los resultados siguientes:

1. **Voluntad Política**

Bajo este concepto se considera las posibilidades de encontrar apoyo y compromiso institucional para desarrollar nuevas operaciones, fundamentadas en una priorización técnica de las inversiones y con disponibilidad de los funcionarios para asumir las nuevas actividades implícitas tanto a nivel gerencial, técnico y administrativo en sus diferentes niveles, la cual en los niveles más altos de la jerarquía institucional se manifiesta mayor voluntad política para apoyar las operaciones, sin embargo la misma se va diluyendo en la medida que baja a los niveles operativos básicos, producto del estilo tradicional institucional de gestión que considera los procedimientos del banco engorrosos. Los responsables técnicos tienen solidez en sus correspondientes áreas de especialización, experiencia en la elaboración de términos de referencia, especificaciones supervisión y construcción etc., sin embargo se reconoce que presentan debilidades gerenciales para la gestión integrada de un programa.

En lo que respecta a la alta gerencia, esta ha exteriorizado de manera no oficial con respecto a las operaciones con el BID que se mantendrá la línea de mando actual[[2]](#footnote-2), es decir que dependerá directamente de la Gerencia General aunque exista una gerencia de proyectos, lo anterior debido a la magnitud e importancia de las operaciones.

Si bien es cierto, las necesidades de inversión son conocidas por los funcionarios de la ENEE y consientes que existen limitaciones para realizarlas con fondos nacionales, al momento de ejecutar operaciones con fondos externos, difícilmente algún funcionario asume el liderazgo efectivo de la misma y es reconocido como autoridad a lo interno de la institución ya que no tienen incentivos para asumir funciones adicionales. En este segmento se podría evaluar con impacto bajo la capacidad institucional, evidenciando un riesgo alto.

1. **Gobernabilidad explicita interna**

Bajo este concepto se consideró acerca de las posibilidades de obtener liderazgo institucional y disponibilidad de trabajo en equipo de manera transversal, tanto en las áreas técnicas como administrativas, financieras y legales en los diferentes niveles desde la alta gerencia hasta los niveles operativos básicos.

De la misma manera que el concepto anterior, a pesar de existir una visión y objetivos comunes en la alta gerencia y que además se ha dado la experiencia de construir equipos de trabajo para la ejecución de las operaciones anteriores, el proceso de reforma institucional implicó la ubicación de funcionarios nuevos en posiciones relacionadas con la ejecución de procesos financieros, adquisiciones y administración de contratos lo que requiere la ejecución de actividades para la consolidación de nuevos equipos de trabajo, reforzar capacidades en contrapartes nuevas, mayor coordinación y seguimiento para mantener la visión integrada de los programas.

Las nuevas instancias de autoridad se encuentran todavía en su etapa de adecuación a un nuevo accionar en el sector a lo que se suma la responsabilidad de gestión de las operaciones de manera conjunta, con lo cual en este segmento se podría evaluar como Baja, evidenciando un riesgo alto.

1. **Entorno laboral.**

Este aspecto se analizó sobre las condiciones de trabajos existentes, tomando en cuenta aspectos como trabajo en equipo, reconocimiento de liderazgo hacia los jefes, cooperación horizontal y vertical a diferentes niveles, estabilidad, reconocimiento de méritos de desempeño, etc. ya que esta condición a pesar de ser intangible afecta la disposición a sumar esfuerzos en una nueva operación. Lo anterior es de importancia debido al proceso de reestructuración que generó cambios importantes no solo en las estructuras jerárquicas y separación de empresas sino también en la nueva asignaciones de responsabilidades en los mandos medios.

A pesar de la reforma en muchos casos la ENEE mantiene en su planilla funcionarios especializados con alrededor de 20 – 30 años de laborar en la institución, lo cual indica que existen condiciones de estabilidad muy superior a las otras instancias del Gobierno de Honduras y permite mantener dentro de la institución diferentes áreas del conocimiento con fortaleza técnica, los cuales mantienen la memoria institucional. No obstante, no se ha practicado la administración de Recursos Humanos basada en méritos profesionales o de desempeño, más bien las fuerzas políticas desestimulan la gestión por méritos y el aprecio de los funcionarios con mayor experiencia y/o cualidades para desarrollar la gestión de programas.

Adicionalmente, existe falta de incentivos hacia los funcionarios de las áreas especializadas para asumir mayores retos que implique esfuerzos adicionales, ya que si bien es cierto existe una relativa estabilidad y baja rotación de personal en el personal técnico se ha generado importantes distorsiones laborales que afectan el clima y los incentivos laborales, repercutiendo finalmente en el desempeño y productividad de la institución, con lo cual en este segmento se podría evaluar como Baja, evidenciando un riesgo alto.

1. **Percepción externa de la capacidad para ejecutar fondos externos**

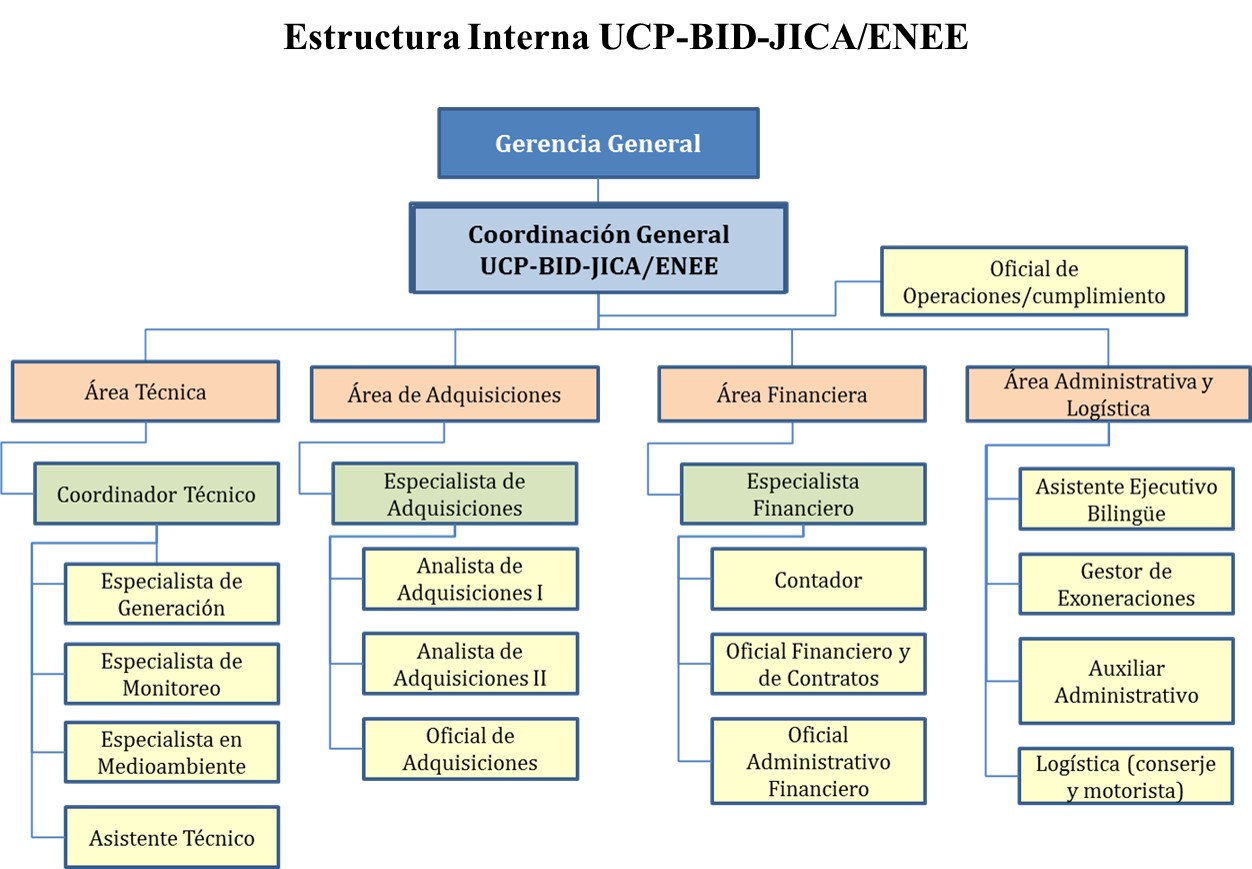
Este aspecto se analizó a la percepción sobre la empresa con respecto a su organización, nivel técnico de los empleados, nivel de compromiso, para una evaluación en este segmento se podría evaluar como Baja, evidenciando un riesgo alto ya que existe la apreciación que a nivel operativo y de mandos intermedios persiste una ***debilidad gerencial*** y administrativa acompañada de poca experiencia en la gestión de programas de acuerdo a las mejores prácticas gerenciales, lo cual afecta la ejecución en tiempo y forma.

A continuación se muestra un resumen de la evaluación:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Ejes** | **Inciso** | **Segmento** | **Capacidad Institucional** | **Riesgo en la Ejecución** |
| 1. Programación y  Organización | A | Coordinación de la operación | Baja | Alto |
| B | Planificación y monitoreo de una operación financiada por BID | Media | Medio |
| C | Normas y procedimientos que regulen la coordinación interinstitucional | Baja | Alto |
| 2. Ejecución y  Control de  Actividades  Programadas | A | Estructura para ejecutar las adquisiciones | Baja | Alto |
| B | Gestión financiera | Media | Medio |
| C | Experiencia en la ejecución de proyectos | Media | Medio |
| 3. Aspectos Transversales | A | Voluntad Política | Baja | Alto |
| B | Gobernabilidad explicita interna | Baja | Alto |
| C | Entorno laboral. | Baja | Alto |
| D | Percepción externa de la capacidad para ejecutar fondos externos | Baja | Alto |

**V Valoraciones Generales**

1. Las operación 1584/SF-HO contemplaba un modelo de ejecución en el cual había una Coordinación que servía de elemento articulador con las diferentes instancias de la ENEE, es decir la operación se diseñó para ser ejecutada por la institucionalidad de la ENEE liderada por un Coordinador, lo que repercutió en que habiendo transcurrido el 70% del plazo de ejecución se había logrado ejecutar únicamente el 4% del total de la operación. La lección aprendidas llevó a la implementación de un nuevo modelo que consistió en formar una UGP dependiente de la Gerencia de la ENEE, integrada por un Coordinador del Programa (CP), un delegado de la Subgerencia Técnica y uno de la Subgerencia Administrativa/Financiera, adicionalmente, la UCP se fortaleció mediante la contratación de un especialista en adquisiciones, especialista en Monitoreo y Evaluación, un especialista administrativo financiero, un contador, y un oficial financiero. Bajo este esquema la UGP se responsabilizó de cumplir a cabalidad las actividades fiduciarias señaladas en el Manual Operativo.
2. Posteriormente para las operaciones HO-L1039 y HO-L1102 se denominó a esta UGP como la Unidad Coordinadora de Programa (UCP) estableciéndose una estructura que incluye además de las posiciones anteriores una Coordinación Técnica, un Especialista Ambiental según se muestra a continuación:



1. En lo que respecta a la ejecución de la operación HO-L1039 ha transcurrido el 62% del plazo de ejecución con una ejecución física del 84% y financiera del 81%. Sobre la operación HO-L1102 de reciente aprobación ha transcurrido el 43% del plazo, con una ejecución financiera esperada al cierre de este informe del 19% ya que se encuentran pagos efectuados en tránsito[[3]](#footnote-3) relacionado con la ejecución de las obras principales de la operación y la gestión del trámite de exoneraciones aplicable a esta operación.

d. Es evidente que el modelo originalmente planteado no se adaptaba a las condiciones institucionales de la ENEE, y que la disposición de cambiar el modelo original de ejecución y sus actualizaciones demostró ser una decisión acertada, que mejoró sustancialmente el desempeño en cuanto a la ejecución de las operaciones no solo en cuanto a la mejora sustancial en la calidad de los proceso, sino también en plazos de ejecución, sistema de control interno al contar con auditorías limpias por un periodo de 6 años consecutivos.

e. Igualmente es importante considerar que la UCP requiere ser fortalecida al asignarse la gestión de nuevas operaciones en consideración al crecimiento del volumen de procesos y con el propósito de mantener la calidad en cuanto a la gestión financiera, monitoreo y adquisiciones.

A partir de las valoraciones anteriores, se ha identificado la necesidad de continuar con el modelo de gestión actual fortaleciendo el equipo de la UCP, a continuación se presenta el siguiente análisis para el cual se han determinado las principales características, ventajas y desventajas.

|  |
| --- |
| **Modelo de Ejecución: Responsable Fiduciario 🡪 Unidad Coordinadora de Programa**  **Responsable Técnico 🡪 ENEE** |
| Este es un modelo mixto, que contempla la permanencia de una Unidad Coordinadora de Programa responsable de la ejecución de actividades fiduciarias, monitoreo de la ejecución y compromisos ambientales, dependiente de la Gerencia General de ENEE- Holding y conformada por especialistas seleccionados por desempeño en operaciones previas y conocimientos técnicos, en las áreas de: Coordinación General, Coordinación Técnica, Adquisiciones , Gestión financiera – contable, Monitoreo ejecución y ambiental.  Asume las funciones de coordinación general y liderazgo de los procesos fiduciarios, convirtiéndose en un conciliador funcional y natural con los proveedores externos. Por su parte la ENEE deberá mantener, a través de sus contrapartes el manejo y gestión técnica. Actuando en base a lo establecido en el Reglamento Operativo y en base a las Normas y políticas del BID considerando las mejores prácticas en la ejecución de proyectos.  Contando con la delegación de funciones asignadas por la Gerencia General, el presupuesto adecuado para que funcione adecuadamente sin restricción de recursos operativos tales como viáticos, combustible, equipamiento, espacio físico de manera que pueda ejercer un monitoreo eficiente en gabinete y de campo. |
| **Ventajas**   1. Aprovechamiento de la fortaleza técnica de institución. 2. Experiencia en la ejecución de actividades fiduciarias y de monitoreo por parte del equipo de la UCP. 3. Aún con los cambios inherentes a la reforma institucional, la UCP continúa funcionando de acuerdo al Manual/Reglamento Operativo antes referido, todavía vigente. 4. Las contrapartes trabajan de manera coordinada, la UCP con el activo concurso de las autoridades e instancias de la ENEE logra articular las diversas instancias internas y externas que se traducen en la ejecución muy cercana a la programación de inversiones, física y financiera. 5. La UCP-ENEE, esta implementado un sistema de monitoreo integral, que consolida las diferentes perspectivas necesarias en el seguimiento de operaciones. 6. Instrumento de seguimiento propio de la UCP, desarrollado en Access, en la cual se registran a nivel de detalle todos los procesos que se llevan a cabo, identificando responsables, plazos, listado de tareas, control de contratos, de procesos de adquisición, garantías, estimaciones, pagos etc. Este sistema permite conocer en detalle y en tiempo real, el estatus de cada proceso y actividad. El conjunto de instrumentales por su naturaleza, proporcionan una guía para identificar las posibles desviaciones de la ejecución y permite tomar las medidas correctivas de manera oportuna. 7. Capitalizar la experiencia adquirida. |
| **Desventajas**   1. Dificultad para generar una coordinación interinstitucional efectiva sin el apoyo y compromiso manifiesto de la alta gerencia 2. Necesidad de fortalecer el equipo fiduciario en los ámbitos de adquisiciones, financiero, monitoreo 3. Necesidades de mayor espacio físico y equipo de oficina para cubrir la demanda de procesos 4. Falta de conocimiento y empatía de nuevas contrapartes sobre los procesos y valores de la UCP |
| **Riesgos**   1. La consolidación tardía del proceso de reforma institucional 2. Falta de apoyo institucional en la pronta gestión y toma de decisiones sectoriales por motivos políticos o cambio de autoridades 3. Vulnerabilidad política de la UCP como equipo |

**III. Conclusiones y Recomendaciones**

3.1 A partir de la información y valoraciones de la capacidad institucional de la ENEE, se ha encontrado una institución con fortaleza técnica y debilidad administrativa – gerencial, por lo cual para ejecutar una nueva operación se deberá continuar con el modelo planteado tomando en cuenta los riesgos y las necesidades de fortalecimiento del equipo de la UCP en base a las características institucionales y el profundo proceso de reforma en el que la ENEE se encuentra.

3.2 El modelo de UCP actual aprovecha al máximo la fortaleza técnica de la ENEE y las capacidades fiduciarias, gerenciales y de coordinación requeridas. Cabe destacar que ha sido recurrente en todas las contrapartes, tanto externas como internas así como gerenciales, mandos intermedios y operativos, el establecimiento esta Unidad Gerenciadora, quienes han valorado la ejecución de los programas con la mejora en el desempeño institucional a partir de la participación de la Unidad Coordinadora del Programa.

Para cualquiera de las opciones a tomar, se recomienda tomar en cuenta:

1. Continuar con la práctica de establecer previo al inicio de cada proceso de adquisición, la composición de las Comisiones de Evaluación, definiéndoles tiempos máximos y dedicación a tiempo completa para desarrollar las funciones de evaluación.
2. Nombrar y asignar la contraparte legal desde el inicio de los contratos y que ese representante sea la misma persona a lo largo de la ejecución de cada proyecto, con el objetivo de ser consistente con la opinión, el conocimiento del tema y la historia de la administración del contrato.
3. Incorporar dentro del nuevo programa un componente de gestión del conocimiento orientado a actualización tecnológica, fortalecimiento de gestión de programas etc.
4. El Reglamento Operativo de la nueva operación, una vez aprobado por la Junta Directiva de la ENEE, deberá plasmar todos los aspectos de coordinación de la operación, los cuales podrán ser actualizados de acuerdo a las diferentes condiciones de la ejecución, debiéndose en todo caso ser ampliamente socializado con las diferentes instancias involucradas, para que pueda servir de marco institucional de las actuaciones.
5. La ENEE y la UCP, en general cuentan con sólidos conocimientos técnicos y de políticas de adquisiciones respectivamente; sin embrago a raíz del proceso de reforma deben considerarse la ejecución de talleres de capacitación específicas y a la medida, debido a lo anterior, las capacitaciones deben estar orientadas, a niveles avanzados, del tipo talleres cortos, donde mediante estudios de casos se analicen situaciones complejas, se planteen las posibles soluciones, abriendo un espacio para realizar preguntas específicas y brindar respuestas especializadas.

1. Esta declaratoria de confidencialidad se implementó a partir de la participación de la UGP en los procesos de adquisición [↑](#footnote-ref-1)
2. Las operaciones actuales con el BID se ejecutan directamente con la Gerencia General (ENEE-Holding) aún cuando en la estructura se encuentra definida la Gerencia de Proyectos. [↑](#footnote-ref-2)
3. En proceso de conciliación en el sistema [↑](#footnote-ref-3)